ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D ETAT.

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères, le 20 décembre 1968, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant approbation des actes internationaux suivants :

1. protocole sur les privilèges et les immunités de l'Organisation européenne pour la mise au point et la construction de lanceurs d'engins spatiaux et le protocole de signature, faits à Londres le 29 juin 1964 ;

2. accord conclu par échange de lettres, datées à Bruxelles les 23 décembre 1965 et 3 janvier 1966, entre la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg concernant l'exonération des droits d'entrée et d'accises communs en application des protocoles repris sub 1",

a donné le 15 janvier 1969 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 20e december 1968 door de Minister van Buitenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "houdende goedkeuring van volgende internationale akten :

1. protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Organisatie voor de ontwikkeling en de vervaardiging van dragers voor ruimtetuigen en protocol van ondertekening, opgemaakt te Londen op 29 juni 1964 ;

2. akkoord gesloten door wisseling van brieven, gedagtekend te Brussel op 23 december 1965 en 3 januari 1966, tussen België en het Groothertogdom Luxemburg betreffende de vrijstelling van de gemeenschappelijke invoer- en accijnsrechten in toepassing van het onder 1 vermeld protocol",

heeft de 15e januari 1969 het volgend advies gegeven :

Selon l'exposé des motifs, le Gouvernement se propose d'assortir son instrument de ratification d'une réserve identique à celle qui a été formulée par le Royaume des Pays-Bas. Cette dernière réserve porte sur des dispositions fondamentales du protocole, car elle a pour objet de suspendre l'entrée en vigueur, au regard du Royaume des Pays-Bas, des articles 5, 26 et 27 du protocole "jusqu'à ce qu'une réglementation au sujet de l'indemnisation des Etats membres pour des activités sur leur territoire de l'Organisation européenne pour la mise au point et la construction de lanceurs d'engins spatiaux, comme prévue dans l'accord de siège définitif entre l'Organisation et le Commonwealth d'Australie, soit entrée en vigueur pour tous les Etats membres".

L'intention exprimée par le Gouvernement d'assortir sa ratification d'une réserve semblable, appelle deux observations.

I. Au point de vue interne, il est souhaitable que les Chambres législatives soient toujours clairement informées de la portée exacte de l'assentiment qu'elles sont appelées à donner à un instrument international. Dans la mesure où la licéité des réserves n'est pas réglementée par le traité lui-même, les Chambres législatives peuvent soit subordonner leur assentiment à l'obligation pour le Gouvernement d'assortir sa ratification ou son adhésion de réserves déterminées, soit exprimer leur volonté de n'admettre aucune réserve. Elles peuvent également abandonner au Roi le soin de décider s'il assortira sa ratification ou son adhésion d'une réserve quelconque ou d'une réserve déterminée.

.../...

On observera que l'article unique de la loi du 21 mai 1965 portant approbation de l'accord sur les privilèges et immunités de l'Agence internationale de l'énergie atomique, approuvé par le Conseil des Gouverneurs à Vienne, le 1er juillet 1959, mentionne expressément la réserve que le Gouvernement entendait apporter à cet instrument, en conformité avec l'article XII- section 38, alinéa 2, de celui-ci.

Le procédé utilisé en cette occasion est incontestablement le plus respectueux des prérogatives de contrôle des Chambres législatives. S'agissant de traités destinés à recevoir effet immédiat dans l'ordre juridique interne, il a, en outre, le mérite de ne laisser planer aucun doute au sujet de la portée de l'assentiment parlementaire et de la place que la réserve occupera dans la hiérarchie des sources de droit.

II. Le problème de la licéité des réserves doit cependant être examiné principalement au regard des normes du droit international général. A cet égard on rappellera que, dans l'avis consultatif qu'elle a donné le 28 mai 1951 à propos des "Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide" (CI. J. Rec.1951, pp. 15 et suiv.) , la Cour internationale de Justice a admis que, lorsque les réserves ne sont ni autorisées, ni prohibées par le traité lui-même, elles ne sont licites que dans la mesure où elles sont compatibles avec "l'objet et le but de la Convention". Selon le même avis, cette compatibilité est appréciée "individuellement et pour son propre compte" par chacune des parties contractantes, si bien que l'Etat auteur de la réserve pourra être considéré ou non comme partie à la convention à l'égard de chacune des autres parties contractantes, selon que celles-ci auront ou non fait objection à la réserve.

.../...

S'il est vrai que l'avis consultatif donné par la Cour internationale de Justice le 28 mai 1951 ne concerne que l'interprétation de la Convention sur le génocide et ne possède qu'une autorité morale et doctrinale, il convient d'observer que les principes généraux dont il s'inspire ont généralement été admis par la doctrine. Ces mêmes principes ont inspiré la Commission du droit international de l'O.N.U. dans l'élaboration du projet d'articles sur le droit des traités, projet qui est actuellement soumis aux délibérations de la Conférence diplomatique de Vienne (voy. O.N.U./A.G. Doc. Off. 21ème Session. Suppl. n° 9.- A/6309/REv. 1). L'article 16 de ce projet est en effet rédigé comme suit :

"Un Etat peut, au moment de la signature, de la ratification, de l'acceptation ou de l'adhésion à un traité, formuler une réserve, à moins :

a) que la réserve ne soit interdite par le traité;

b) que le traité n'autorise des réserves déterminées parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question; ou

c) que la réserve, à défaut de dispositions sur les réserves dans le traité, ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité".

Il semble que la réserve formulée par les Pays-Bas n'a fait l'objet d'aucune opposition ni de la part de l'Eldo, ni de la part des quatre Etats, autres que les Pays-Bas, dont les ratifications ont permis l'entrée en vigueur du protocole.

.../...

Toutefois, tant que les autres Etats membres n'auront pas adopté la même attitude, la Belgique, en reprenant à son compte la réserve des Pays-Bas, s'expose à voir dénier par un de ces Etats toute portée à sa ratification.

*
* *

En vertu de l article 2, les dispositions du protocole sont appliquées en Belgique à partir du 30 juillet 1964, c'est-à-dire à la date de sa signature, à l'exception des dispositions relatives aux impôts sur les revenus qui produisent leurs effets le ler janvier 1965 (article 4).

L'article 3 "suspend" la prescription jusqu'au jour de l'entrée en vigueur de la loi.

Des dispositions semblables figuraient dans l'avant-projet de loi portant approbation du protocole sur les immunités de l'Organisation européenne de recherches spatiales.

Le Conseil d'Etat suggère d'apporter aux articles 3 et 4 du présent projet , les mêmes modifications que celles qu'il a proposées dans son avis L. 10.614 du 15 janvier 1969, pour les articles 3 et 4 de l'autre projet.

Ces modifications sont les suivantes :

.../...

"Article 3.-

La prescription des actions en remboursement, justifiées en raison de l'effet rétroactif conféré par l'article 2 de la présente loi aux dispositions fiscales du protocole visé à l'article ler, prend cours à la date de l'entrée en vigueur de cette loi".

Article 4.-

... ou enrôlés, sans qu'il ait été tenu compte des dispositions du protocole, est ... ".

Volgens de memorie van toelichting is de Regering voornemens, bij het neerleggen van haar bekrachtigingsoorkonde eenzelfde voorbehoud te maken als het Koninkrijk der Nederlanden heeft geformuleerd. Dit laatste voorbehoud heeft betrekking op grondbepalingen van het protocol want het bestaat hierin dat, wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, de inwerkingtreding van de artikelen 5, 26 en 27 van het protocol zal worden uitgesteld tot "voor alle Lid-Staten een reglementering inzake de vergoeding van de Lid-Staten voor activiteiten op hun grondgebied van de Europese Organisatie voor de ontwikkeling en de vervaardiging van dragers voor ruimtetuigen, zoals voorzien is in het definitief zetelakkoord tussen de Organisatie en het Commonwealth van Australië, in werking is getreden".

In verband met het voornemen van de Regering een soortgelijk voorbehoud te verbinden aan haar bekrachtiginsoorkonde, zijn twee opmerkingen te maken.

I. Uit een oogpunt van intern recht is het wenselijk dat de Wetgevende Kamers steeds duidelijk voorgelicht worden omtrent de juiste draagwijdte van de hun gevraagde instemming met een internationale oorkonde. Inzover de wettigheid van het voorbehoud niet in het verdrag zelf is geregeld, kunnen zij aan hun instemming de voorwaarde verbinden dat de Regering bij de bekrachtiging of bij de toetreding een bepaald voorbehoud zal maken, of kunnen zij de wil te kennen geven dat geen enkel voorbehoud wordt aanvaard. Ook kunnen zij het aan de Koning overlaten te beslissen of hij aan zijn bekrachtiging of aan zijn toetreding enig voorbehoud dan wel een bepaald voorbehoud zal verbinden.

.../...

Op te merken valt, dat het enig artikel van de wet van 21 mei 1965 houdende goedkeuring van het akkoord betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Internationale Organisatie voor atoomenergie, goedgekeurd door de Raad van beheer, op 1 juli 1959, te Wenen, uitdrukkelijk melding maakt van het voorbehoud dat de Regering ten aanzien van die oorkonde wenste te maken overeenkomstig artikel 7 - sectie 38, tweede lid, van het akkoord.

Met die gang van zaken wordt het recht van toezicht van de Wetgevende Kamers ontegenzeglijk het best ontzien. Een verdienste is bovendien, nu het gaat om verdragen die onmiddellijk uitwerking moeten krijgen in het interne recht, dat geen enkele twijfel blijft bestaan over de draagwijdte van de instemming van het Parlement en over de plaats welke het voorbehoud zal innemen in de hiërarchie der rechtsbronnen.

II. Het vraagstuk van de wettigheid van het voorbehoud moet evenwel vooral worden getoetst aan de normen van het algemeen internationaal recht. Er moge aan herinnerd worden, dat het Internationaal Gerechtshof in het raadgevend advies hetwelk het op 28 mei 1951 heeft verleend in verband met de "Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide" (Verz. 1951, blz. 15 en volgende), aangenomen heeft dat een voorbehoud, dat door het verdrag zelf noch toegestaan noch verboden wordt, slechts wettig is inzover het bestaanbaar is met onderwerp en doel van de overeenkomst. Volgens hetzelfde advies wordt die onbestaanbaarheid door elk van de verdragsluitende partijen individueel en voor eigen rekening beoordeeld, zodat de Staat die het voorbehoud maakt al dan niet als partij bij de overeenkomst zal kunnen worden beschouwd ten aanzien van elk van de andere verdragsluitende partijen, naargelang deze al dan niet tegen het voorbehoud zijn opgekomen.

.../...

Het op 28 mei 1951 verleende raadgevend advies van het Internationaal Gerechtshof moge alleen de interpretatie van het Genocide-verdrag betreffen en slechts een moreel en theoretisch gezag hebben, dat neemt niet weg dat de eraan ten grondslag liggende algemene beginselen door de rechtsleer over 't algemeen zijn aanvaard. Van dezelfde beginselen is de commissie voor internationaal recht van de O.V.N. uitgegaan bij het opstellen van de ontwerp-artikelen over het verdragrecht, die thans ter beraadslaging zijn voorgelegd aan de diplomatieke conferentie van Wenen (zie "O.N.U./A.G. Doc. Off. 21ème Session, Suppl. N° 9.-A/6309/Rev. 1"). Artikel 16 van dat ontwerp luidt namelijk als volgt :

"Un Etat peut, au moment de la signature, de la ratification, de l'acceptation ou de l'adhésion à un traité, formuler une réserve, à moins :

a) que la réserve ne soit interdite par le traité;

b) que le traité n'autorise des réserves déterminées parmi lesquelles ne figure pas la réserve en question; ou

c) que la réserve, à défaut de dispositions sur les réserves dans le traité, ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité".

Tegen het Nederlandse voorbehoud lijkt geen verzet te zijn gekomen, noch vanwege Eldo, noch vanwege een van de vier Staten (benevens Nederland) die door hun bekrachtiging de inwerkingtreding van het protocol mogelijk hebben gemaakt.

.../...

Zolang de andere Lid-Staten echter niet dezelfde houding hebben aangenomen, bestaat het gevaar, dat een van hen België's bekrachtiging inhoud ontzegt als die gepaard gaat met hetzelfde voorbehoud als Nederland heeft gemaakt.

*
* *

Krachtens artikel 2 worden de bepalingen van het protocol in België "vanaf 30 juli 1964", dat is vanaf de dag van ondertekening, toegepast, op de bepalingen betreffende de inkomstenbelastingen na, die uitwerking hebben "op 1 januari 1965" (artikel 4).

Artikel 3 "schorst" de verjaring tot de dag waarop de wet in werking treedt.

Soortgelijke bepalingen kwamen ook voor in het voorontwerp van wet houdende goedkeuring van het protocol betreffende de immuniteiten der Europese Organisatie voor ruimteonderzoek.

De Raad van State geeft in overweging, de wijzigingen die hij in zijn advies L. 10.614 van 15 januari 1969 heeft voorgesteld voor de artikelen 3 en 4 van dat ontwerp, ook aan te brengen in de artikelen 3 en 4 van het onderhavige.

Die **wijzigingen** zijn de volgende :

.../...

"Artikel 3.-

De verjaring van de vorderingen tot terugbetaling, die verantwoord zijn wegens de terugwerkende kracht welke artikel 2 van deze wet aan de fiscale bepalingen van het in artikel 1 bedoelde protocol verleent, gaat in de dag waarop deze wet in werking treedt.

Artikel 4.-

... welke, zonder inachtneming van de bepalingen van het protocol, aan de bron zijn geheven ...".

La chambre était composée de

Messieurs : G. VAN BUNNEN, conseiller d'Etat, président,
de Heren : staatsraad, voorzitter,

J. MASQUELIN, conseillers d'Etat,
Madame : G. CISELET, staatsraden,
Mevrouw :

Messieurs : P. DE VISSCHER, assesseurs de la
de Heren : G. ARONSTEIN, section de législation,
bijzitters van de
afdeling wetgeving,

G. DE LEUZE, greffier adjoint, greffier.
adjunct-griffier, griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. G. VAN BUNNEN.

Le rapport a été présenté par M.P. MAROY, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) G. DE LEUZE.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. MAROY, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) G. VAN BUNNEN.